



Proyecto de Ley N° 3133/2017-CR

Ley de creación de la Comisión contra la Impunidad de las Naciones Unidas que asumirá las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura

Los Congresistas de la República que suscriben del Grupo Parlamentario "Peruanos por el Cambio", ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 67° y 76° del Reglamento del Congreso, presentan la siguiente propuesta legislativa:

Ley de creación de la Comisión contra la Impunidad de las Naciones Unidas que asumirá las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura

Fórmula Legal

Artículo 1°. Objeto

La presente Ley tiene por objeto declarar de interés nacional la creación de la Comisión contra la Impunidad a través de un convenio internacional que deberá celebrar el Estado Peruano con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a fin de establecer las medidas destinadas a combatir la corrupción en el Consejo Nacional de la Magistratura que ameritan su reorganización temporal.

Artículo 2°.- Declaratoria de interés nacional

Declárese de interés nacional la creación de la Comisión contra la Impunidad a través de un convenio internacional que deberá celebrar el Estado Peruano con la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Artículo 3.- Funciones de la Comisión contra la Impunidad

En virtud del convenio internacional, la Comisión se encargará de seleccionar y nombrar a los jueces y fiscales en todos sus niveles. Asimismo, asumirá las competencias y funciones del Consejo Nacional de la Magistratura durante el periodo de tres (03) años computados a partir de la vigencia de la presente Ley.

La Comisión contra la Impunidad estará conformada por los representantes que designe la Organización de las Naciones Unidas (ONU), conforme a las normas y disposiciones aprobadas por este organismo.

Ley de creación de la Comisión contra la Impunidad de las Naciones Unidas que asumirá las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura

X

Artículo 4.- Rol del Poder Ejecutivo

Corresponde al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, realizar todos los actos necesarios para celebrar el convenio destinado a crear la Comisión contra la Impunidad.

Artículo 5º.- Reorganización temporal del Consejo Nacional de la Magistratura

Declárese en reorganización integral al Consejo Nacional de la Magistratura durante un periodo de tres (03) años y apruébase la remoción de todos sus miembros.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

PRIMERA.- Implementación

En un plazo no mayor a 30 días calendarios siguientes a la fecha de publicación de la presente Ley, el Poder Ejecutivo deberá realizar las gestiones necesarias para la implementación de la presente Ley y poner en funcionamiento a la Comisión contra la Impunidad, con cargo a los recursos asignados al Consejo Nacional de la Magistratura, aprobados por las leyes anuales de presupuesto.

TERCERA.- Vigencia

La presente ley entra en vigencia a partir de la fecha de publicación en el diario oficial "El Peruano".

Lima, 19 de julio del 2018.

G. Violeta
VOCERO
Despacho Grupo Parlamentario
Peruanos Por el Cambio
Central 311-7777 Anexo 7433
Plaza Simon Bolivar, Av. Abancay S/N, Lima
Casilla 12 (Palacio Legislativo)

Handwritten signatures and initials: C. Bruce, G. Violeta, M. Arias, A. M. Chacabarro, J. Sánchez, and others.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 1 de AGOSTO del 2018

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 3133 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de

CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO;
RELACIONES EXTERIORES.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

*Ley de creación de la Comisión contra la
Impunidad de las Naciones Unidas que
asumirá las funciones del Consejo Nacional
de la Magistratura*

Exposición de Motivos

I. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA

- 1.1. Uno de los factores que afectan al Estado es sin duda la corrupción de los funcionarios, cuyos niveles lamentablemente han sido acrecentándose a pesar de los varios esfuerzos y acciones para investigar y sancionar aquellos casos particulares que se hayan detectado estos casos. No obstante, cuando esta clase de delitos se manifiestan al interior de más altas autoridades como son los vocales supremos y supremos, llegando a los organismos encargados de la selección y nombramiento de los jueces como es el caso del Consejo Nacional de la Magistratura
- 1.2. Existen diversos estudios que analizan el problema de la corrupción judicial en el Perú, como es el caso de aquel realizado por la Dra. Beatriz Mejía, en el cual se señala que “La corrupción judicial debiera ser entendida como una condición vulneratoria de la garantía de imparcialidad de los jueces y del derecho a la justicia de todas las personas. Los Estados no tienen derecho a imponer un sistema de administración de justicia ineficiente y corrupto, al cual deben someterse todos los ciudadanos. Los casos de corrupción judicial debieran poder llegar a conocimiento de la jurisdicción internacional. Esta sola posibilidad hará que los sistemas de control nacionales se preocupen por funcionar más eficientemente, y sin duda inhibirá los actos de corrupción judicial”¹.

En ese sentido, la autora señala que “No debemos olvidar que la eficiencia del sistema de justicia internacional no radica en el sistema mismo como organización, métodos y tecnología jurídica, sino en la calidad de las personas que lo integran, y debemos tener cuidado constante en que las diferentes personas que lo vayan integrando sean quienes puedan mantener su credibilidad y eficacia”².

¹ Mejía Mori, Beatriz, Corrupción Judicial en el Perú: causas, formas y alternativas.

² Ibídem.

Ley de creación de la Comisión contra la Impunidad de las Naciones Unidas que asumirá las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura

- 1.3. Complementando lo anterior, el magistrado Iván Sequeiros analiza el sistema de justicia en el país y respecto a la lucha contra la corrupción, señalando que el tema de la corrupción es otro aspecto de la problemática que no se aborda con la seriedad y responsabilidad del caso. En ese sentido, advierte que el sistema de justicia penal en el ámbito de la corrupción se ha debilitado al extremo que, por sus limitaciones y deficiencias, muchos corruptos quedan impunes y los que son encontrados responsables no son debidamente sancionados y tampoco se ejecutan en su integridad las sentencias que permitirían al Estado recuperarse de los saqueos del cual ha sido víctima³.

El magistrado y catedrático agrega que esta situación *“es un ámbito propicio para que la ineficiencia e ineficacia deje sin sanción a los corruptos y no es culpa de ellos, sino del desinterés de algunos sectores del Estado por mantener las condiciones de eficacia y eficiencia muy necesarios en el sistema de justicia penal y especialmente en la lucha contra la corrupción, donde la buena voluntad y el esfuerzo de los trabajadores del sistema, a pesar de las complejas dificultades y complicaciones, no es suficiente”*⁴.

- 1.4. En lo que respecta al Consejo Nacional de la Magistratura, se trata de uno de los organismos autónomos e independientes cuyos roles se encuentran contemplados en la Constitución Política y en su respectiva Ley Orgánica aprobada por la Ley N° 26397. En general, estos roles consisten en seleccionar, nombrar y ratificar a los jueces y fiscales, así como también sancionarlos y extenderles el título oficial correspondiente; siendo inimpugnables las decisiones adoptadas por dicho organismo⁵.

Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, denominados Consejeros, no están sujetos a mandato imperativo de las entidades o gremios que los eligen, ejerciendo su cargo por un período de cinco años, siendo su mandato irrevocable y su cargo indelegable y para ejercerlo. Asimismo, son responsables por los actos que realicen en

³ Sequeiros Vargas, Iván. Utilidad del Poder Judicial: análisis actual del sistema judicial en el país. En Jurídica. Edición 571. Suplemento del diario “El Peruano”. Lima, 13 de octubre de 2015.

⁴ Ibídem.

⁵ Según lo dispuesto por los artículos 150 y 154 de la Constitución Política.

Ley de creación de la Comisión contra la Impunidad de las Naciones Unidas que asumirá las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura

ejercicio de sus funciones y pueden ser removidos por causa grave mediante acuerdo del Congreso de la República, adoptado por el voto de los 2/3 del número legal de miembros⁶.

- 1.5. Considerando la gran responsabilidad y las relevantes funciones constitucionales que tiene el Consejo Nacional de la Magistratura, así como las prerrogativas y atribuciones que ostentan los miembros consejeros, lo convierte en un peligroso mecanismo que puede ser utilizado para los intereses de quienes cometen delitos de corrupción al más alto nivel y bajo las diversas modalidades agravantes como el crimen organizado.
- 1.6. Prueba de lo anterior, son los recientes escándalos por corrupción por parte de los jueces y vocales del Consejo Nacional de la Magistratura, materializados en los audios publicados a través de las redes sociales, los cuales sin lugar a dudas genera una crisis moral institucional que pone a nuestro país en una situación cuestionable ante los ojos del mundo.
- 1.7. Tal como lo expresé durante mi gestión en la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC), la realidad de la percepción ciudadana es sumamente preocupante, por tratarse de un grave flagelo social que afecta a todo el país y, a su desarrollo⁷. Lamentablemente, esta preocupación es confirmada por las cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), que recoge la percepción ciudadana acerca de los principales problemas que afectan al país⁸, los cuales se detallan en el siguiente cuadro:

⁶ Según lo dispuesto por los artículos 2 y 4 de la Ley N° 26397, Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura.

⁷ Bruce Carlos: GOPAC: parlamentarios contra la corrupción. En: Vela Verde. Lima, 30 de setiembre de 2013.

⁸ Instituto Nacional de Estadística e Informática. Informe Técnico. Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones. Mayo – Octubre 2017. Lima. Diciembre 2017.

Ley de creación de la Comisión contra la Impunidad de las Naciones Unidas que asumirá las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura

Cuadro

PERÚ: PRINCIPALES PROBLEMAS DEL PAÍS
Semestre: Mayo-Octubre 2016 / Mayo-Octubre 2017
(Porcentaje)

En su opinión, actualmente, ¿Cuáles son los principales problemas del país?

Prioridad del Problema	Semestre Móvil		Variación (puntos porcentuales)
	Mayo-Octubre 2016	Mayo-Octubre 2017	
Corrupción	40,3	47,4	7,1
Delincuencia	49,8	43,9	-6,0
Pobreza	21,5	19,3	-2,2
Falta de seguridad ciudadana	23,4	17,1	-6,2
Falta de empleo	16,3	13,8	-2,5
Mala calidad de la educación estatal	12,6	12,9	0,3
Falta de credibilidad y transparencia del gobierno	6,2	7,9	1,7
Bajos sueldos/aumento de precios	6,5	6,5	-0,1
Falta de cobertura / mala atención en salud pública	5,6	5,7	0,1
Violencia en los hogares	6,4	4,3	-2,1
Falta de apoyo a la agricultura	3,6	3,2	-0,4
Violación de derechos humanos	2,6	1,8	-0,9
Mal funcionamiento de la democracia	1,5	1,6	0,1
Falta de cobertura del sistema de seguridad social	1,8	1,1	-0,7
Falta de vivienda	0,8	0,5	-0,3
Otro	14,7	15,0	0,3
Ninguno	2,2	2,3	0,1

Nota: Pregunta con alternativas de respuesta múltiple.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Encuesta Nacional de Hogares. Módulo: Gobernabilidad, Transparencia y Democracia.

Fuente: INEI

Como podemos apreciar, en el año 2017 la corrupción ha desplazado a la delincuencia y es la mayor preocupación de la ciudadanía. Es por ello que se requiere la atención prioritaria tanto del Estado como de la ciudadanía en general.

II. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

- 2.1. Con el propósito de enfrentar frontalmente la crisis institucional que actualmente atraviesa el Consejo Nacional de la Magistratura, consideramos muy importante plantear medidas legislativas concretas y extraordinarias que permitan no solo abolir la corrupción y delitos afines en dicho organismo, sino además someterla a un proceso de reorganización que permita reivindicar el prestigio y la transparencia que debe tener como uno de los principales rectores del sistema judicial encargado de velar por los derechos constitucionales que tiene toda persona para contar con la tutela jurisdiccional efectiva y con las garantías del debido proceso.

Ley de creación de la Comisión contra la Impunidad de las Naciones Unidas que asumirá las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura

- 2.2. Cabe señalar que en el Perú, desde el año 2005 se encuentra vigente la "Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción", aprobada mediante la Resolución Legislativa N° 28357 y ratificada mediante el Decreto Supremo N° 075-2004-RE. Según lo señala el artículo 1 de la Convención, ésta tiene como finalidad:
- a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción;
 - b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; y
 - c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

En ese sentido, la Convención contempla disposiciones referidas a las medidas preventivas y a la penalización por casos de corrupción, así como los mecanismos de cooperación internacional que sean necesarios. Asimismo, establece que cada Estado garantizará la existencia de un órgano u órganos encargados de prevenir la corrupción, otorgándole la independencia necesaria para desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida; debiendo proporcionarle los recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios⁹.

- 2.3. Una de las medidas más importantes y que ha tenido éxito en países como Guatemala ha sido la implementación de una Comisión Internacional Contra la Impunidad, creada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para ayudar a las instituciones nacionales a investigar y desarticular organizaciones dedicadas a la corrupción y permitiendo sancionar eficazmente a los delitos cometidos en las altas esferas institucionales.
- 2.4. En ese contexto, la propuesta legislativa plantea las medidas extraordinarias y temporales que son necesarias para poder combatir la corrupción institucional que se ha generado en el Consejo Nacional de la Magistratura, la misma que se ha evidenciado recientemente y que son de conocimiento público.

⁹ Según lo dispuesto por el artículo 6 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Ley de creación de la Comisión contra la Impunidad de las Naciones Unidas que asumirá las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura

- 2.5. Las medidas legales planteadas en el proyecto de ley son las siguientes:
- i. Declarar de interés nacional la creación de la Comisión contra la Impunidad que estará a cargo de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la cual tendrá como facultades la selección y el nombramiento de los jueces y fiscales en todos sus niveles. Asimismo, esta Comisión asumirá las competencias y funciones del Consejo Nacional de la Magistratura durante el periodo de tres (03) años computados a partir de la vigencia de la Ley.
 - ii. La creación de la Comisión contra la Impunidad será a través del convenio internacional suscrito entre el Estado Peruano y la Organización de las Naciones Unidas. Para tal efecto, se exhorta al Poder Ejecutivo a realizar todas las acciones necesarias para la suscripción del referido convenio internacional.
 - iii. Declarar en reorganización integral al Consejo Nacional de la Magistratura, aprobándose además la remoción de sus miembros, en virtud a la facultad del Congreso de la República prevista por el artículo 157° de la Constitución Política.
 - iv. La Comisión contra la Impunidad estará conformada por los representantes que serán designados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), conforme a las normas y disposiciones aprobadas por este organismo.
 - v. Con la finalidad de implementar las medidas propuestas y poner en funcionamiento a la Comisión contra la Impunidad, el Poder Ejecutivo deberá realizar todas las gestiones necesarias en un plazo no mayor a 30 días calendarios siguientes a la fecha de publicación de la presente Ley. Para financiar estas gestiones, se propone destinar los recursos asignados al Consejo Nacional de la Magistratura, aprobados por las leyes anuales de presupuesto.

*Ley de creación de la Comisión contra la
Impunidad de las Naciones Unidas que
asumirá las funciones del Consejo Nacional
de la Magistratura*

III. COSTO-BENEFICIO

Cabe señalar que la implementación de las medidas propuestas en el proyecto de Ley, será financiada con los recursos asignados al Consejo Nacional de la Magistratura, aprobados por las leyes anuales de presupuesto, sin perjuicio de los aportes que pudiera efectuar la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En ese sentido, la propuesta legislativa no genera costo alguno al Estado. Por el contrario, plantea dar una solución definitiva a la problemática expuesta, estableciendo las medidas extraordinarias destinadas a combatir los delitos de corrupción en el Consejo Nacional de la Magistratura que ameritan su reorganización, a través de la creación de la Comisión contra la Impunidad a cargo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

IV. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

Las propuestas planteadas en el presente Proyecto de Ley establecen una serie de reformas que son necesarias implementar a fin de combatir de manera frontal a la corrupción institucional en el Consejo Nacional de la Magistratura. Por eso, se trata de reformas necesarias a fin de reivindicar la imagen de dicho Consejo, las cuales guardan concordancia con los lineamientos y fines contemplados en los convenios aprobados por la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Lima, 19 de julio del 2018